



SENADO FEDERAL
Gabinete da Senadora Kátia Abreu

PARECER Nº , DE 2013

Da COMISSÃO DE MEIO AMBIENTE, DEFESA DO CONSUMIDOR E FISCALIZAÇÃO E CONTROLE, sobre o Projeto de Lei da Câmara (PLC) nº 143, de 2009 (nº 1.362, de 2003, na Casa de origem), do Deputado Leo Alcântara, que *acrescenta parágrafo único ao art. 9º e altera o art. 12, ambos da Lei nº 8.935, de 18 de novembro de 1994*; e o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 501, de 2007, do Senador Mozarildo Cavalcanti, que *altera o Título IV da Lei n.º 6.015, de 31 de dezembro de 1973, com a redação dada pelas Leis 6.216, de 30 de junho de 1975, e 10.267, de 28 de Agosto de 2001, e a Lei 8.935, de 18 de novembro de 1994, que dispõem sobre os registros públicos*.

RELATORA: Senadora **KÁTIA ABREU**

I – RELATÓRIO

Submetem-se ao exame desta Comissão o Projeto de Lei da Câmara (PLC) nº 143, de 2009 (nº 1.362, de 2003, na Casa de origem), de autoria do Deputado Leo Alcântara, que modifica os arts. 9º e 12 da Lei nº 8.935, de 18 de novembro de 1994, para estabelecer multa ao notário (ou tabelião) e ao oficial de registro (ou registrador) que praticar atos fora dos limites territoriais de sua delegação, e o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 501, de 2007, de autoria do Senador Mozarildo Cavalcanti, de acordo com o qual os cartórios de registro de imóveis somente poderão praticar atos relativos a imóveis situados na sua circunscrição.

De um lado, o PLC nº 143, de 2009, estabelece que tabeliães e registradores que praticarem atos fora da circunscrição para a qual tenham



SF/13990.04697-50

recebido a delegação devolverão em dobro o valor dos emolumentos, sem prejuízo das penalidades previstas no art. 32 da Lei nº 8.935, de 1994.

Na justificação, o autor do PLC nº 143, de 2009, sustenta que é preciso coibir o condenável costume de muitos tabeliães que praticam atos fora da circunscrição territorial a que pertencem as suas delegações, muitas vezes até por meio de interpostas pessoas, o que viola a Lei nº 8.935, de 1994, de forma gritante.

Por outro lado, no que diz respeito ao PLS nº 501, de 2007, o seu art. 1º estabelece que o imóvel somente poderá ser registrado no cartório de sua circunscrição, acrescentando à Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973, o art. 167-A. O art. 2º da proposição inclui parágrafo único ao art. 8º da Lei nº 8.935, de 1994, para excluir da regra do *caput* desse dispositivo os atos de registro e de averbação praticados pelos cartórios de registro de imóvel. Já o art. 3º estabelece prazo para o registrador de imóveis regularizar atos de imóveis registrados em circunscrição diversa, sob pena de multa.

O autor do PLS nº 501, de 2007, sustenta que a existência de imóveis registrados fora da competente circunscrição causa insegurança jurídica. Afirma que, "por exemplo, determinado imóvel localizado em Boa Vista pode hoje ser registrado em qualquer unidade da Federação, por exemplo, no Cartório de Registro de Imóveis de Porto Alegre, o que implica verdadeira balbúrdia, impossibilitando ou em muito dificultando qualquer tipo de controle que se pretenda exercer sobre essas propriedades".

Aprovado na Câmara dos Deputados, o PLC nº 143, de 2009, veio ao Senado Federal e foi submetido à análise prévia desta Comissão, em virtude da aprovação do Requerimento nº 1.473, de 2009, obtendo então parecer favorável, por ter sido considerado capaz de coibir a prática de realização de atos notariais fora dos limites territoriais da serventia, embora com a Emenda nº 1 – CMA, que propunha nova redação para a ementa do projeto.

Posteriormente, por força do Requerimento nº 723, de 2010, ambos os projetos passaram a tramitar em conjunto, razão pela qual o PLC nº 143, de 2009, retorna a esta Comissão para receber novo parecer, desta feita, porém, em conjunto com o PLS nº 501, de 2007.

Não foram apresentadas emendas no prazo regimental.

No anterior parecer prolatado no âmbito desta Comissão, constou a Emenda nº 1 – CMA, que propunha nova redação para a ementa do PLC nº 143, de 2009.

II – ANÁLISE

As proposições em análise não sofrem de qualquer vício formal ou material de **constitucionalidade**, tendo em vista que *i)* compete privativamente à União legislar sobre direito civil e registros públicos, conforme o art. 22, incisos I e XXV, da Constituição Federal (CF); *ii)* cabe ao Congresso Nacional dispor sobre todas as matérias de competência da União (CF, art. 48, *caput*); *iii)* não há vício de iniciativa, nos termos do art. 61 da Carta Magna; e *iv)* os termos da proposição não importam em violação de cláusula pétrea nem de qualquer outra norma constitucional.

Incensuráveis, igualmente, são as proposições no que diz respeito à **regimentalidade**, por se ajustarem aos preceitos contidos no Regimento Interno do Senado Federal (RISF) e ao âmbito temático de atribuições da Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle (CMA), que opina em assuntos atinentes à defesa do consumidor, conforme o art. 102-A, inciso III, do RISF.

No que concerne à juridicidade, os projetos – com as ressalvas que serão tecidas no curso deste parecer – afiguram-se corretos, porquanto *i)* o *meio* eleito para o alcance dos objetivos pretendidos (normatização via edição de lei) é o adequado; *ii)* há *inovação* no ordenamento jurídico; *iii)* está presente o atributo da *generalidade*; *iv)* são observados os *princípios gerais do Direito*; e *v)* existe potencial *coercitividade*.

Em matéria de boa técnica legislativa, há alguns reparos a serem feitos, conforme se exporá mais abaixo.

Antes de passarmos ao exame do mérito de cada uma das proposições, é fundamental tecermos algumas considerações sobre as atividades extrajudiciais.

Os serviços notariais e de registro receberam foro nobre no art. 236 da Constituição Federal e nos arts. 31 e 32 dos Atos das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), em razão de sua inegável importância social.



Essas serventias extrajudiciais, conhecidas popularmente como cartórios, acompanham os principais passos da vida civil de todos os brasileiros e, até mesmo, de estrangeiros. Testemunham, de perto, os fenômenos existenciais da pessoa, como o nascimento e a morte, bem como as suas expressões patrimoniais e negociais.

A Lei nº 8.935, de 18 de novembro de 1994, batizada como Lei dos Cartórios, costura os contornos jurídicos dos serviços notariais e de registro e reparte-os em várias especialidades.

De um lado, há as atividades de notas, desempenhadas pelos tabeliães de notas – designados também como notários – e pelos tabeliães de contratos marítimos. Ressalve-se que os tabeliães de protestos, apesar de serem mencionados pela Lei dos Cartórios na seção relativa aos notários, desempenham atividade que mais se aproxima de serviços de registros, conforme vertente doutrinária apreciável.

Por outro lado, a fé pública é distribuída pelos serviços de registro prestados pelos oficiais de registro ou, como se preferir, pelos registradores. Aí se incluem o Registro de Imóveis, o Registro de Títulos e Documentos, o Registro Civil das Pessoas Jurídicas, o Registro Civil das Pessoas Naturais e de Interdições e Tutelas e o Registro de Distribuição.

Feitas essas considerações, inicia-se efetivamente a análise das proposições.

O PLC nº 143, de 2009, pretende acrescentar parágrafo único ao art. 9º da Lei nº 8.935, de 1994, para punir o tabelião de notas que praticar atos fora do município para o qual recebeu delegação com uma multa correspondente ao dobro do valor dos "emolumentos recebidos ou devidos para a prática do ato no serviço competente, o que for maior, sem prejuízo da aplicação das penalidades previstas no art. 32".

Merece aplausos esse intento legislativo, pois ataca, com eficácia, a nefasta conduta desleal de muitos notários que, desrespeitando a legislação, praticam atos fora do território para o qual receberam delegação. É necessário reprimir, com veemência, condutas como essas, de modo a suprimir os condenáveis "postos avançados" ou "filiais" que alguns tabelionatos de notas ilegalmente instalam em municípios vizinhos.

Essa violação aos limites territoriais é muito danosa aos consumidores, pois ameaça a própria viabilidade econômica dos tabelionatos de notas em municípios invadidos por "postos avançados" de cartórios de outros locais. Em última análise, a população poderá sofrer com a perda de qualidade ou, até mesmo, com o fechamento dos cartórios locais.

Outra pretensão legislativa do PLS nº 143, de 2009, é alterar o art. 12 da Lei nº 8.935, de 1994, para: (1) adicionar-lhe a expressão “com exclusividade”; (2) dele excluir a expressão “independentemente de prévia distribuição”; (3) acrescentar que a prática de atos pelas serventias de registro está “restrita ao limite territorial das respectivas delegações”; (4) estender aos registradores a sanção supracitada, aplicada aos tabeliães de notas; e (5) substituir “civis” por “civil” nas referências às serventias de pessoas naturais e de pessoas jurídicas.

Ao contrário do terceiro e do quarto objetivo, o primeiro e o segundo não merecem acolhimento.

É que a atual redação do art. 12 da Lei de Cartórios, ao asseverar que os oficiais de registro podem praticar atos “independentemente de prévia distribuição”, está determinando que, em comarcas dotadas de mais de uma serventia, é desnecessária a instalação de um cartório de distribuição. Por exemplo, quem pretender promover o registro do estatuto social de uma associação no Distrito Federal, onde há onze cartórios de registro civil de pessoas jurídicas, não precisa apresentar o título perante um cartório de distribuição, para que este intermedeie a entrega do documento à serventia competente. Basta o interessado dirigir-se diretamente ao serviço de registro civil de pessoas jurídicas pertinente.

Ora, a proposição em análise não pretende afastar essa dispensa de cartórios de distribuição para os serviços de registro, razão por que não há motivos para excluir a expressão “independentemente de prévia distribuição” e para utilizar o sintagma “com exclusividade”. Para satisfazer esse intento, são suficientes as duas outras alterações almejadas pelo PLC nº 143, de 2009, nos termos da emenda apresentada ao cabo deste parecer.

A quinta alteração promovida pela proposição ao art. 12 da Lei nº 8.935, de 1994, é totalmente pertinente, pois corrige um equívoco gramatical constante da redação atual do dispositivo, que emprega indevidamente no plural o adjetivo “civil” ao referir-se às serventias de registro civil das pessoas naturais e às de registro civil das pessoas jurídicas. A propósito, recorde-se

que os arts. 1º, § 1º, 29 e 114 da Lei de Registros Públicos (Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973) grafam incorretamente esses serviços de registro.

Em termos de boa técnica legislativa, convém a supressão da vírgula entre as duas orações coordenadas aditivas que encerram a redação que a proposição ora em exame atribui ao art. 12 da Lei nº 8.935, de 1994. Igualmente, a ementa da proposição reclama ajustes para espelhar, com nitidez, a síntese de sua motivação, tudo nos termos da Emenda nº 1 – CMA, que fora aprovada anteriormente por esta Comissão quando da análise do parecer de relatoria do Senador Gilberto Goellner.

No tocante ao PLS nº 501, de 2007, tenciona-se combater as alegadas práticas de atos por cartórios de registro de imóveis fora de sua circunscrição, mediante estas providências: (1) acrescer à Lei nº 6.015, de 1973, o art. 167-A, a fim de vedar que os cartórios de registro de imóvel pratiquem atos fora de suas circunscrições; (2) aditar parágrafo único ao art. 8º da Lei nº 8.935, de 1994, para excepcionar da regra inscrita no *caput* desse dispositivo os atos de registro e de averbação praticados nos cartórios de registro de imóveis; e (3) conferir prazo para as serventias imobiliárias adaptarem-se às novas regras legais, sob pena de multa.

Pelo que se colhe da justificação, o nobre objetivo da proposição é impedir que o registro de negócios envolvendo imóveis sejam feitos em municípios diversos do de sua localização, a fim de permitir que haja maior controle.

Esse escopo já está plenamente abrangido pela legislação vigente e pela outra proposição examinada neste parecer, o PLS nº 143, de 2009.

Na realidade, a legislação atual já é clara no sentido de que os cartórios de registro de imóveis não podem praticar atos relativos a imóveis situados fora de sua circunscrição, conforme se extrai do art. 12 da Lei nº 8.935, de 1994, e do artigo 169 da Lei nº 6.015, de 1973. De fato, cada imóvel possui uma matrícula aberta pelo cartório local, de maneira que os atos relacionados a esse bem só podem ser praticados nessa matrícula.

O que pode ocorrer fora da localidade do imóvel não é o registro, e sim a celebração do contrato, ao contrário do que foi mencionado na justificação. É possível que, por exemplo, em um cartório de notas de Porto Alegre/RS, seja lavrada uma escritura pública formalizando um contrato de compra e venda relativo a imóvel situado em Boa Vista/RR. Essa escritura,

todavia, só poderá ser registrada no cartório de imóveis localizado nessa única capital brasileira situada totalmente acima da linha do Equador.

Essa sistemática permite que um cidadão domiciliado em Porto Alegre/RS possa não somente alienar mas também onerar com um direito real qualquer (como a hipoteca) um imóvel localizado em Boa Vista/RR. Basta esse cidadão formalizar o pertinente contrato com o eventual interessado, mediante a lavratura de uma escritura pública em qualquer cartório de notas ou, se o imóvel for de valor inferior a trinta salários mínimos – nos termos do art. 108 do Código Civil –, mediante a confecção de um instrumento particular. Em seguida, esse título deverá ser registrado no competente cartório de imóveis de Boa Vista/RR.

Como se vê, o tráfego dos negócios jurídicos se beneficia com essa sistemática atual, que não deve ser alterada. Do contrário, os cidadãos que, por exemplo, quisessem hipotecar um imóvel situado em localidade diversa da do domicílio do credor teriam de, juntamente com este, viajar para o cartório de notas situado no local do imóvel, o que seria um verdadeiro golpe de burocracia no comércio jurídico. Além do mais, se o valor do imóvel for inferior a trinta salários mínimos, não há necessidade de um cartório de notas, de maneira que as partes podem, em qualquer lugar, assinar um instrumento particular, a ser posteriormente registrado no cartório de imóveis.

Seja como for, o brilhante objetivo que arrimou o PLS nº 501, de 2007, já foi completamente agasalhado pela legislação vigente e pelo PLC nº 143, de 2009. Esse fato, somado ao de que a redação do PLS em questão se lastreou na indevida premissa de que os cartórios imobiliários poderiam praticar atos concernentes a imóveis de outras regiões, recomenda a sua rejeição.

III – VOTO

Em vista do exposto, o voto é pela **aprovação** do PLC nº 143, de 2009, com a emenda nº 1 – CMA (aprovada em anterior análise feita por esta Comissão) e com a emenda de redação abaixo apresentada, e pela **rejeição** do PLS nº 501, de 2007, em razão da maior abrangência daquela proposição e da suficiência da legislação vigente.

EMENDA Nº – CMA

Dê-se ao art. 12 da Lei nº 8.935, de 18 de novembro de 1994, na forma do art. 2º do PLC nº 143, de 2009, a seguinte redação:

“**Art. 2º**

‘**Art. 12.** Aos oficiais de registro de imóveis, de títulos e documentos, civil das pessoas jurídicas e civil das pessoas naturais e de interdições e tutelas compete a prática dos atos relacionados na legislação pertinente aos registros públicos, de que são incumbidos, restrita ao limite territorial das respectivas delegações, independentemente de prévia distribuição, sujeitando-se os oficiais de registro de imóveis e civil das pessoas naturais às normas que definirem as circunscrições geográficas e aplicando-se aos oficiais o disposto no parágrafo único do art. 9º.’ (NR)”

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator



SF/13990.04697-50